ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
VOL. XXVI, 15 SECTIO G 1979

Instytut Historii i Teorii Państwa i Prawa
Zakład Historii Państwa i Prawa

Wojciech WITKOWSKI

Postępowanie przed sądami administracyjnymi Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego (1810—1867)

Судебное производство перед административными судами Варшавского княжества и Королевства Польского (1810—1867)

Procédure devant les tribunaux administratifs du Duché de Varsovic et du Royaume de Pologne (1810—1867)

UWAGI WSTĘPNE

1

Ostatnie prace nad dziejami prawa i administracji na ziemiach polskich w XIX w. przyniosły wyjaśnienie istoty instytucji sądownictwa administracyjnego w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim do r. 1867. [1] Pozostało jednak do zbadania wiele kwestii szczegółowych, ale niezbędnych do pełnego przedstawienia tegoż sądownictwa. Takim zagadnieniem jest problem procedury stosowanej w sądach administracyjnych, bardzo istotny, gdyż — jak to często w historii prawa bywa — postępowanie decydowało w dużym stopniu o istocie i funkcjach prawa materialnego. Normy proceduralne bowiem określały charakter praw w znaczeniu podmiotowym — chronionych i dochodzonych w toku samego pro-

[1] Por. H. Izdebski: *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i w Królestwie Polskim do 1867 r.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne" (dalej cyt.: CPH) t. XXVI (1974), z. 2, ss. 119—150; W. Witkowski: *Sądownictwo administracyjne w Królestwie Polskim (1815—1867)* (maszynopis pracy doktorskiej) Zakład Historii, Państwa i Prawa UMCS, Lublin 1977, s. 505; W. Witkowski: *Komisja Wojewódzka Lubelska i Rząd Gubernialny Lubelski jako sąd administracyjny I instancji w Królestwie Polskim (1815—1867)*, Rocznik Lubelski t. XXIII (1980). Tam też omówiono szerzej źródła i literaturę.

cesu. One były przecież bezpośrednim instrumentem wpływu państwa na stosowanie prawa. Poza tym prawo procesowe pozostawało w ścisłym związku z organizacją sądów administracyjnych — jego więc poznanie pomoże wyjaśnić szereg kwestii z zakresu ich struktury i funkcjonowania.

Wobec określonego charakteru artykułu przy omawianiu zagadnień ogólniejszych ograniczymy się tylko do podstawowych.[2] Sądownictwo administracyjne epok Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego było rozpoznawaniem przez organy administracyjne, występujące w charakterze sądów, spraw między obywatelem a administracją (skarbem) uznanych przez przepisy za sporne. Wszystkie rozpatrywane przez nie spory były natury skarbowej, a oddanie ich sądom administracyjnym — z punktu widzenia korzyści dla administracji — uzasadniano wymogiem uwzględnienia jej interesów, szybkością i fachowością postępowania, czego nie mogły zapewnić sądy zwyczajne. W związku z charakterem spraw wymogu wnikliwości postępowania nie gwarantowało też pozostawienie ich w zwykłej drodze administracyjnej.

Kompetencje sądów administracyjnych określały przepisy Księstwa Warszawskiego. Był to przede wszystkim dekret z 7 II 1809 r., oddający tymże sądom rozpoznawanie: sporów o ulgi w podatkach publicznych (tzw. allewiacje), spraw między administracją a dzierżawcami dóbr narodowych, między wykonawcami robót publicznych (tzw. entreprenerami) a administracją i osobami prywatnymi, z wywłaszczeń na potrzeby publiczne i sporów tyczących się „dróg publicznych, ulic, spławów na rzekach, kanałów i mostów”.[3] Dalsze istotne rozszerzenie właściwości sądów administracyjnych nastąpiło w dekrecie z 9 XI 1811 r.[4] Oddano im sprawy o wypłaty z wszelkich kontraktów zawartych między władzami rządowymi a osobami prywatnymi, a także wszelkie spory z kontraktu przedsiębiorstwa (tzw. entrepryzy), gdzie jedną ze stron były władze rządowe, a drugą osoba prywatna. W Królestwie Polskim w tym okresie żadnym aktem prawnym nie rozszerzono właściwości sądów administracyjnych na inne wypadki kolizji między obywatelem a administracją.[5]

---

[2] Bliższe dane patrz w wyżej cytowanych pracach.

[3] Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego (dalej cyt.: DPKW), t. 1, ss. 165—186. Dekret ten opierał się na francuskiej ustawie z 17 II 1800 r. Por. Izdebski: *op. cit.*, ss. 138—139 i cytowana tam literatura francuska.

[4] DPKW, t. III, ss. 463—464. W Księstwie też uznano sądy administracyjne za właściwe w orzekaniu o przeciążeniach ludności podatkami, traktując jednocześnie te sprawy jako administracyjno-sporne. Por. Witkowski: *Sądownictwo administracyjne...*, ss. 24—28.

[5] Natomiast prawem sejmowym z 12 października 1820 r. przekazano sądom zwyczajnym sprawy odszkodowawcze, co utrwaliło postanowienie Rady Administra-

Tylko w drodze orzecznictwa na trwałe przesądzono o ich uprawnieniach w rozpoznawaniu sporów z kaucji, lecz o tym zadecydował ich związek z kontraktami administracyjnymi. [6]

Natomiast od samego początku sądy administracyjne rozpoznawały spory wówczas, gdy strony nie doszły do porozumienia w zwykłej (prostej) drodze administracyjnej. [7] Było to więc sądownictwo *a posteriori*. Wyjątkowo, już od czasów Księstwa Warszawskiego, spory allewiacyjne rozpatrywano od razu przez sądy.

Sądami administracyjnymi w Księstwie były rady prefekturalne i Rada Stanu. Komplet orzekający rady prefekturalnej miał się składać z trzech członków pod przewodnictwem prefekta. W czasach Królestwa Polskiego rozpatrywanie sporów administracyjnych w I instancji polecono na podstawie przepisów z 11 IV 1817 r. nowo utworzonym organom administracji wojewódzkiej, tj. komisjom wojewódzkim. [8] Orzekać miały w kompletach złożonych z trzech członków komisji, spośród komisarzy zasiadających, tj. kierujących wydziałami. Jednocześnie zastrzeżono, że „członek zawiadujący Wydziałem, którego spór dotycze się, nie może wchodzić do kompletu". Ich funkcje przejęły następnie rządy gubernialne. [9] Natomiast wyższe sądy administracyjne stanowiły kolejno: Delegacja Administracyjna (od 20 II 1816 r. do 26 XI 1822 r.), Rada Stanu (od 20 XII 1822 r. do 18 IX 1841 r. — z przerwą działań w latach 1830—1836), Ogólne Zebranie Warszawskich Departamentów Rządzącego Senatu (od 4 X 1842 r. do 18 II 1861 r.), Rada Stanu w Składzie Sądzącym (od 1 III 1862 r. do 5 III 1867 r.).

2

W epoce Księstwa i Królestwa nie wydano żadnych przepisów regulujących tok postępowania w sądach administracyjnych. Było to głów-

cyjnej z 18 VI 1852 r. Dziennik Praw Królestwa Polskiego (dalej cyt.: DPKP), t. VII, ss. 87—101 i DPKP, t. XXXXV, ss. 303—367. Ponadto sądy administracyjne z biegiem lat przestały być właściwymi w sprawach o przeciążenia podatkowe. Por. szerzej Witkowski: *Sądownictwo administracyjne...*, s. 144.

[6] Rozpoczęła je I Rada Stanu Królestwa Polskiego. Por. Archiwum Główne Akt Dawnych (dalej cyt.: AGAD), I Rada Stanu Królestwa Polskiego (dalej cyt.: I RSKP), 41, ss. 56—58; I RSKP, 46, ss. 225—226; I RSKP, 60, s. 360; I RSKP, 481, ss. 680—683, 1011—1013.

[7] Wprowadziła to już instrukcja ministra spraw wewnętrznych o organizacji prefektur z 2 VIII 1809 r., wydana w rozwinięciu dekretu z 7 II 1809 r. Instrukcja ta została zatwierdzona dekretem z 20 IX 1809 r. i ogłoszona 2 I 1810 r. Ustawodawstwo Księstwa Warszawskiego (dalej cyt.: UKW), t. IV, s. 149.

[8] DPKP, t. III, ss. 176—181.

[9] DPKP, t. XX, ss. 413—416, postanowienie królewskie z 7 III 1837 r. DPKP, t. LXVI, ss. 119—193, ukaz z 31 XII 1866 r.

nie skutkiem podstawowych jego bolączek: braku ustalenia właściwości rzeczowej i tymczasowości. Postanowienie powołujące Delegację Administracyjną stwierdzało tylko, że „postępowanie [...] w niższej instancji administracyjnej pozostanie to samo, jakie dotąd było w używaniu" (art. 32).[10] Natomiast „ustawa" o zarządzie gubernialnym i powiatowym z r. 1866 polecała rozpoznawanie spraw sądowo-administracyjnych „na mocy istniejących w tej mierze zasad" („prawił") (art. 43).[11] W I instancji procedura kształtowała się całkowicie w oparciu o praktykę poszczególnych sądów i orzecznictwo II instancji.[12] W ślad za występującą już w Księstwie tendencją, praktyka i orzecznictwo starały się wykorzystać odpowiednie instytucje cywilnej procedury sądowej i łączyć je z wymogami szybkości i zmniejszenia formalizmu w działaniach administracji. Prowadziło to do różnorodności postępowań w poszczególnych sądach administracyjnych, które w zależności od sprawy mogły stosować odpowiednie przepisy sądowe lub preferować swobodniejsze rozwiązania, bardziej korzystne dla administracji, zwłaszcza co do postępowania wyjaśniającego oraz pisemności i tajności postępowania. Zauważyły to zresztą czynniki rządowe. Komisja do zreformowania sądownictwa administracyjnego z r. 1833 wyraziła pogląd, „iż jeśli idzie o procedurę w sądach administracyjnych, to dotychczas sądy administracyjne tam, gdzie nie miały swoich przepisów, stosowały procedurę sądową cywilną, ale dowolnie, a i procedura sądowa nie bardzo nadawała się do sądów administracyjnych."[13] W konsekwencji też nie dawało to stronie, zwłaszcza prywatnej, takich uprawnień jak w procesie cywilnym. W II instancji sytuacja była o tyle lepsza, że cały czas obowiązywały przepisy dla Rady Stanu Księstwa Warszawskiego z 19 IX 1810 r. Pewne kwestie proceduralne normował też akt powołujący Delegację Administracyjną, a także następne, tyczące się wyższych sądów administracyjnych. Niemniej i w tej instancji posiłkowano się procedurą sądową.

Ostatecznie w ciągu kilkudziesięcioletniego funkcjonowania, mimo

---

[10] DPKP, t. I, s. 203.

[11] DPKP, t. LXVI, s. 151.

[12] W Królestwie w związku z przemianą systemu administracyjnego oparcie się na instrukcji z 2 VIII 1809 r. było niemożliwe. Zresztą i jej sformułowania nie mogły być przyjęte. Zauważyła to Komisja Rządowa Sprawiedliwości (dalej cyt.: KRS) w r. 1821, projektując nową procedurę: „Niewiele do tej procedury dało się użyć z procedury administracyjnej Ks. Warszawskiego, nie miała tamta wielkiej precyzji, był to bardziej wyciąg z niektórych dodatków do procedury administracyjnej francuskiej, zajmujący niektóre tylko mniej potrzebne nawet szczegóły, ale procedurą tego urządzenia nazwać nie można, jakoż i bieg sądownictwa administracyjnego za Ks. Warszawskiego nie mógł się poszczycić porządkiem i dobrocią." I RSKP, 37, ss. 92—93.

[13] AGAD, II Rada Stanu Królestwa Polskiego (dalej cyt.: II RSKP), 479, s. 95.

niejednolitości (szczególnie w pierwszym okresie, do lat trzydziestych), wykształciły się pewne zasady postępowania przed sądami administracyjnymi, tak że Skład Sądzący III Rady Stanu w jednym z orzeczeń w r. 1864 mógł stwierdzić, „że jakkolwiek żadna ustawa nie przepisała oddzielnego postępowania sądowego dla sądów administracyjnych, jednakże według półwiekowej przeszło praktyki uświęconej postanowieniami z 20 II 1816 r. i 26 XI 1822 r. w sądach tych przy ocenianiu sporów administracyjnych przepisy kodeksu postępowania sądowego mają zastosowanie [...], wyjąwszy przypadki, na które znajdują się szczególne przepisy stanowiące wyłączenie od zasad ogólnych." [14] Przy końcu omawianego okresu możemy więc mówić o wykształceniu się swoistej procedury sądowo-administracyjnej. Brak trwałego jej unormowania stwarzał jednak możliwości wprowadzania zmian pod naciskiem praktyki, zmierzających do ustanowienia nowych instytucji procesowych, bardziej nowoczesnych i odpowiadających przemianom zachodzącym w zachodniej Europie, zwłaszcza w administracyjnym sądownictwie francuskim. Widać to wyraźnie w okresie III Rady Stanu, kiedy bardziej elastycznie traktowano zagadnienia proceduralne, utrzymujące nadal sztywne stanowisko w kwestii kompetencji. [15] Z drugiej strony brak ten nie przyczyniał się z pewnością do popularności sądów administracyjnych — strony prywatne żaliły się na nieustalenie *modi procedendi*. [16]

3

Badania oparto głównie na źródłach archiwalnych, i to w dużym stopniu dotąd nie wykorzystywanych. Archiwaliów dotyczących czasów Królestwa jest znacznie więcej niż odnoszących się do Księstwa Warszawskiego. Jednak obszerny materiał źródłowy z pierwszych lat istnienia Królestwa pozwolił na pełne w miarę ujęcie tej problematyki w latach wcześniejszych. Przede wszystkim wykorzystano protokoły posiedzeń sądu administracyjnego lubelskiego z lat 1832—1867 (z wyjątkiem lat 1841—45 i r. 1847). Cennych informacji dostarczyły protokoły posiedzeń Rządu Gubernialnego Warszawskiego z lat 1845—1866 oraz tzw. *Acta generalia... tyczące się sądownictwa sporu administracyjnego* z lat 1817—1843 w zespole Rządu Gubernialnego Radomskiego. Brak w ogóle protokołów posiedzeń sądów administracyjnych, augustowskiego, płockiego, radomskiego zwiększa wartość akt lubelskich. W Archiwum Głównym

[14] AGAD, III Rada Stanu Królestwa Polskiego (dalej cyt.: III RSKP), 421, ss. 325—330.

[15] III RSKP, 469, ss. 172—183.

[16] I RSKP, 44, s. 129.

Akt Dawnych pierwszoplanowego materiału dostarczyły kompletne protokoły posiedzeń kolejnych wyższych sądów administracyjnych (z wyjątkiem Rady Stanu Księstwa), a następnie akta poszczególnych spraw. Duże znaczenie miały też akta szczegółowe, np. Komisji Instrukcyjnej czy też tzw. *Akta tyczące się instrukcji sporów administracyjnych* z okresu 1862—1867. Wykorzystano też zespoły Rady Stanu Księstwa Warszawskiego i Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych. W ramach tego ostatniego zachowały się interesujące akta o nazwie *Spory administracyjne* (z lat 1817—1848).

POSTĘPOWANIE SPORNO-ADMINISTRACYJNE PRZED SĄDAMI I INSTANCJI

1

W Księstwie w podstawowych dla sądownictwa administracyjnego aktach prawnych poza dwuinstancyjnością nie określono innych zasad i form postępowania. W § 28 dekretu z 7 II 1809 r. stwierdzono tylko, że „w przedmiotach wartości przechodzącej sumę złotych tysiąc, dozwolone jest odwołanie się od decyzji rady prefekturalnej do Rady Stanu na ręce ministra wydziałowego, bez wstrzymywania jednak egzekucji". W sporach allewiacyjnych dopuszczano możliwość odwołania się do Rady Stanu już wtedy, gdy suma przyznanej (uznanej) allewiacji przekraczała 50 zł.[17] Temu istotnemu brakowi próbowano zaradzić w instrukcji ministra spraw wewnętrznych z 2 VIII 1809 r., określającej tymczasowo pewne podstawowe formy postępowania w radach prefekturalnych.

Oprócz rozdziału merytorycznego instrukcja przewidywała właściwe postępowania dla obydwu dróg sądowo-administracyjnych. W sprawach spornych administracyjnych strony mogły wnosić „zażalenia" bądź na ręce prefekta, bądź bezpośrednio do rady prefekturalnej, z tym że zawsze musiały być przedstawiane najpierw prefektowi. Takie zażalenie oddawano jednemu z radców do przygotowania w tej mierze referatu. Radca ten kompletował akta i jednocześnie miał obowiązek wezwania asesora prawnego do sporządzenia obrony ze strony administracji. Po ukończeniu pracy, radca przedstawiał rzecz na posiedzeniu rady. Gdyby radca lub rada uznali, że wyjaśnienia strony (głównie prywatnej) są niejasne lub niewystarczające, rada mogła wezwać ją do złożenia zeznań ustnych do protokołu. Do decyzji rady należało także przeprowadzenie „indagacyi" i nakazanie złożenia przysięgi (dowodowej) na dane okolicz-

[17] UKW, t. IV, s. 4, dekret z 29 V 1812 r.

ności.[18] Po odczytaniu referatu asesor prawny przedstawiał obronę ze strony administracji. Skoro rada uznała sprawę za zamkniętą, przystępowała do wydania decyzji. Decyzję tę, nazywaną w instrukcji wyrokiem, podpisywali wszyscy członkowie posiedzenia. Gdyby zdanie referenta było odmienne od większości, mógł wnieść je do zaprotokołowania. Jeśli w wyroku rada potwierdziła poprzednią decyzję prefekta, rozpoczynano postępowanie wykonawcze. Gdyby natomiast wyrok zmieniał jego decyzję, miał on obowiązek przedstawienia go ministrowi spraw wewnętrznych, z jednoczesnym „wyłuszczeniem powodów, które go do wydania poprzednio przeciwnej rezolucji znagliły". Co do wykonania swojej decyzji, mógł zawiesić egzekucję i oczekiwać rozstrzygnięcia ministerialnego, „lub jeżeli przekonanym będzie, iż przez to zawieszenie wykonania rzecz by publiczna cierpiała, postępuje dalej w wykonaniu podług praw i przepisów pod swoją odpowiedzialnością". Uzależnienie egzekucji od czynnika administracyjnego (prefekt, minister spraw wewnętrznych) osłabiło znaczenie wyroków rady, a przez to ich pozycję względem administracji. Ulegnie to dopiero zmianie po wydaniu przepisów proceduralnych dla II instancji.

W przypadku, gdy do rady należało od razu wydawanie decyzji, podania stron przychodzące do prefekta przekazywał on do rozpoznania i zaopiniowania właściwemu wydziałowi; następnie opinię rozpatrywał wyznaczony radca i tenże referował ją na posiedzeniu plenarnym.

Przepisy instrukcji z 2 VIII 1809 r. trudno nazwać procedurą w sądowym czy administracyjno-sądowym tego słowa znaczeniu. Były to elementarne wskazówki postępowania spornego, wydane przy wprowadzaniu nowej instytucji w życie, zwłaszcza że nie uregulowano jeszcze postępowania w II instancji.

2

W Królestwie komisje wojewódzkie (rządy gubernialne), działające w charakterze sądów administracyjnych, decydowały ostatecznie w sporach, których wartość nie przekraczała 50 zł. W pozostałych sprawach były sądami I instancji. Właściwość miejscowa sądów administracyjnych zależała od siedziby urzędowania władz administracyjnych, pod których

[18] W tej kwestii dekretem z 18 VII 1810 r. ustalono, iż „w przedmiotach spornych do rady prefekturalnej przychodzących, które miejscowego rozpoznania potrzebują, rada ta wyznacza spomiędzy siebie jednego radcę lub zastępującego go komisarza asesora z przydaniem mu jednego kancelisty i stosownie do przedmiotu spornego oznaczyć może potrzebę przydania komisarza ekonomicznego, budowniczego, geometrę, fizyka lub chirurga i tym podobnych." DPKW, t. II, ss. 280—291.

zarządem pozostawał przedmiot sporu. W sporach wynikłych z kontraktów zawieranych w „przedmiotach ogólnych potrzeb krajowych" (np. dostawa soli do Królestwa), sądem właściwym był sąd mazowiecki (warszawski).[19] Podobnie jak w procesie cywilnym strony nosiły nazwy powód i pozwany, a rozpoczęcie postępowania przed sądem administracyjnym określano jako „wytoczenie procesu" lub „sporu" czy „wniesienie powództwa".[20] W związku z tym, że do sporu przed sądem administracyjnym dochodziło wskutek braku porozumienia stron w drodze prosto-administracyjnej, istotna była kwestia określenia terminu wniesienia sprawy do sądu od wydania decyzji administracyjnej krzywdzącej stronę. W r. 1818 Delegacja Administracyjna, odpowiadając na pytanie Komisji Województwa Płockiego, orzekła, iż należało stosować termin dwutygodniowy od momentu doręczenia decyzji administracyjnej, przewidziany dekretem z 17 VII 1812 r.[21] Termin ten nie był zachowywany w praktyce, a wręcz przeciwnie, przez cały okres funkcjonowania sądów administracyjnych panowała w tej mierze duża dowolność. Było to o tyle niedogodne, że obok powodowania następstw merytorycznych (np. kwestia czasu gwarancji jakości przedmiotów dostawianych czy wykonanych dla administracji), przynosił przedłużanie sporów. Bywały sprawy ciągnące się przez kilkadziesiąt lat — najpierw w drodze prosto-administracyjnej, później po kilku latach przerwy — w postępowaniu sądowo-administracyjnym.[22] Praktyka niektórych sądów, a szczególnie orzecznictwo II instancji, próbowały temu zaradzić, stosując przepisy Kodeksu Napoleona o przedawnieniu i kodeksu postępowania cywilnego o upadku procesu.[23] Z biegiem lat wszystkie sądy zaczęły wprowadzać przepisy kodeksowe. Dłuższe terminy kodeksowe lepiej zabezpieczały interesy osób prywatnych niż Skarbu, który w poszczególnych przypadkach mógł być zainteresowany w szybkim rozstrzygnięciu sporu.

Wszczęcie postępowania przed sądami administracyjnymi następowało przez wniesienie pisemnego pozwu, czasem rzadziej zwanego skargą. Jego treść układano zazwyczaj w oparciu o art. 61 k.p.c. Co do wymogów formalnych pozwu, nie stosowano jednak klauzuli nieważności przewidzianej w postępowaniu zwyczajnym. Najbardziej „usądowione" pozwy stosowano w sądzie kaliskim. Przed sądem lubelskim wystarczało podać

---

[19] AGAD, Ogólne Zebranie Warszawskich Departamentów Rządzącego Senatu (dalej cyt.: OZWDRS), 620, posiedzenie 13 XII 1848 r.

[20] II RSKP, 939, ss. 293—300; II RSKP, 940, ss. 163—168.

[21] DPKW, t. IV, ss. 338—340; I RSKP, 61, ss. 91—92.

[22] I RSKP, 47, s. 85.

[23] Wojewódzkie Archiwum Państwowe w Lublinie (dalej cyt.: WAPL) Rząd Gubernialny Lubelski (dalej cyt.: RGL), og. 36, ss. 153—154 (art. 397 kodeksu proc. cyw.). Por. także, I RSKP, 46, s. 336; II RSKP, 940, ss. 300—311.

dane personalne i przedmiot sprawy.[24] Strony i sądy nie przywiązywały większej wagi do formalności pozwu, nie używano np. zupełnie ekscepcji nieważności pozwu. W związku z tym Komisja Rządowa Przychodów i Skarbu (dalej skrót: KRPiS), rozpoznając jeden ze sporów dzierżawnych w r. 1827 zwróciła uwagę na konieczność sporządzania pozwów na wzór sądowy ze wszystkimi tego skutkami.[25] Sąd I instancji, zdaniem Komisji, który orzekał bez pozwu, na podstawie zwykłej skargi bez żadnych formalności (w tym wypadku sąd lubelski), „w zupełnej zostaje niewiadomości prawa obowiązującego". Ogólne Zgromadzenie Rady Stanu orzekło jednak, że postępowanie przed sądami administracyjnymi w tym względzie nie powinno być tak sformalizowane i wystarczają proste pisemne skargi, nawet bez wyraźnych konkluzji, muszą tylko z ich treści wynikać żądania strony.[26] Pozostawała nadal różnorodna praktyka: od pozwów na wzór sądowy do zwykłych skarg. Wręczania pozwów stronie przeciwnej dokonywali woźni sądowi lub urzędnicy administracyjni. Osoba prywatna używała zazwyczaj woźnych sądowych.[27]

Ze strony publicznej w pierwszych latach Królestwa nie wymagano bezwzględnie popierania sprawy przed I instancją przez obrońców Prokuratorii. Poszczególne organy administracyjne czy skarbowe występowały i broniły się same i nie stanowiło to uchybienia procesowego.[28] Dopiero od połowy lat dwudziestych ustalił się zwyczaj, że po otrzymaniu pozwu komisja wojewódzka lub inne jednostki administracyjne przesyłały go Prokuratorii, której obrońca przejmował sprawę.[29] Od tego czasu do końca funkcjonowania sądów administracyjnych zawsze przed I instancją obrońca Prokuratorii występował w imieniu Skarbu czy innych podmiotów administracji. Zgodnie z art. 15 ustawy z 11 XI 1816 r. Prokuratoria powinna była uzyskać zgodę właściwej komisji rządowej na rozpoczęcie procesu. Nie przestrzegano tego zbyt wyraźnie i sądy II instancji musiały zwracać jej uwagę o konieczności dołączenia do akt stosownego upoważnienia.[30] Wytwarzała się też inna praktyka wręczania kopii pozwu nie tylko stronie pozywanej, lecz również Prokuratorii. W r. 1853 sąd administracyjny lubelski oddalił powództwo F. Dziewulskie-

---

[24] AGAD, Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych (dalej cyt.: KRSW), 6870, nlb, pozew J. Osińskiego przed sąd administr. w Kaliszu z 21 I 1833 r. Pozew ten sporządzony był ściśle według wymogów procedury sądowej. Por. także, I RSKP, 43, ss. 18, 177—182 (pozew przed sąd lubelski A. Grodnickiego z 18 X 1826 r.).

[25] I RSKP, 46, ss. 38—40.

[26] *Ibid.*, ss. 96—97.

[27] KRSW, 6870, nlb. (pozew Osińskiego); także I RSKP, 42, s. 232.

[28] I RSKP, 41, ss. 16—22; 80—81; I RSKP, 42, ss. 242—243; I RSKP, 43, ss. 18—19; I RSKP, 46, ss. 62—64.

[29] I RSKP, 41, ss. 16—22; I RSKP, 42, ss. 189—193; I RSKP, 43, ss. 158—159.

[30] DPKP, t. II, ss. 116—140; I RSKP, 46, ss. 172, 176.

go, dzierżawcy dóbr rządowych Holi „jako nieformalne, mianowicie z tej zasady, że pozew do tej sprawy nie był doręczony Komisji Rządowej Przychodów i Skarbu ani Prokuratorii jako władzy wyłącznie obroną praw Skarbu zajmującej się." [31]

W stosunku do strony prywatnej nie było przymusu adwokackiego i pozwalano na samodzielne prowadzenie obrony. [32] Niemniej strony korzystały w praktyce z usług obrońców, powołując w tym celu patronów przy trybunałach cywilnych. [33] Od czasów II Rady Stanu udział obrońców nabrał charakteru powszechnego, a w sądzie lubelskim uznano nawet, że brak jego ustanowienia jest powodem do odrzucenia pozwu. [34]

Po otrzymaniu pozwu strona pozwana miała prawo do sporządzenia pisemnej obrony — odpowiedzi na pozew. Termin do jej przygotowania określał sam sąd administracyjny, przez którego ręce przechodził pozew lub jego kopia. W każdym konkretnym przypadku wyznaczony był czas do sporządzenia obrony i brakowało w tej mierze stanowczych przepisów. Czasami, na wzór sądów zwyczajnych, sądy administracyjne wyznaczały termin piętnastodniowy, ale najczęściej bywał on dłuższy, kilkutygodniowy lub kilkumiesięczny. [35] Prokuratoria Generalna na mocy postanowienia namiestnika z 20 V 1817 r. uzyskała możliwość otrzymania trzech i więcej półrocznych odroczeń do złożenia pisma (tzw. dylacji), „skoro uzna, iż przygotowanie obrony dokładnej, w jakimkolwiek nowym, lub w bieg przywróconym procesie i zgromadzenie potrzebnych do niej materiałów wymaga dłuższego czasu [...]". [36] Prokuratoria często korzystała z tego prawa, a do jakich prowadziło to skutków może świadczyć fakt, że w jednej ze spraw opracowywała obronę w ciągu 10 lat. [37] Stronom prywatnym przywileje takie nie przysługiwały. Pismo obrończe należało składać stronie przeciwnej i samemu sądowi. Następnie zezwalano po-

[31] RGL, og. 32, ss. 189—190.

[32] I RSKP, 43, ss. 177—182; I RSKP, 52, ss. 55—60; I RSKP, 53, ss. 1—2; WAPL, Komisja Wojewódzka Lubelska (dalej cyt.: KWL), 13, posiedzenie 18 VII 1835 r. Postanowienie namiestnika z 11 VIII 1818 r. zabraniało urzędnikom skarbowym i administracyjnym podejmowania obron stron prywatnych w sporach przeciwko Skarbowi w sądach administracyjnych. DPKP, tom dodatkowy, ss. 62—64.

[33] Tak było w sądzie lubelskim. RGL, og. 26, ss. 156, 159; RGL, og. 32, ss. 259—260, 395—396; sądzie kaliskim, KRSW, 6870, nlb.; sądzie płockim, I RSKP, 468, ss. 42—45, 145—146. Przed sądem mazowieckim występowali także awokaci z sądu apelacyjnego i z senatu. I RSKP, ss. 181—184; III RSKP, 433b, ss. 677—749.

[34] RGL, og. 32, ss. 189—190, „[...] powód nie ustanowił w pozwie obrońcy, któremu by obrona praw Skarbu była zakomunikowana."

[35] I RSKP, 42, ss. 242—243; I RSKP, 43, ss. 18—19; I RSKP, 46, ss. 62—64.

[36] Zbiór Przepisów Administracyjnych (dalej cyt.: ZPA), Wydział Skarbu, t. XV, s. 175.

[37] III RSKP, 434, ss. 1—38; Por. także RGL, og. 32, ss. 395—396, 425—426; OZWDRS, 640, posiedzenie 12 XI 1860 r.

wodowi na danie repliki na obronę w wyznaczonym terminie od daty otrzymania pisma obrończego.[38] W tym przypadku czas bywał różnie określany — czasem, jak w procedurze sądowej, na 8 dni, ale zazwyczaj na dłuższy termin, do kilku tygodni. Replikę dostarczano przeciwnikowi i sądowi. Kilkakrotne, mimo ponagleń, niedotrzymanie wyznaczonych terminów przez sąd i niezłożenie pism obrończych powodowało zaoczność sprawy.[39] Natomiast uniemożliwienie obrony i orzekanie od razu na podstawie pozwu przynosiło w skutku unieważnienie procesu.[40] Powszechna była praktyka wymiany trzech pism procesowych między stronami. Orzecznictwo drugiej instancji ustaliło, że tak jak w postępowaniu sądowym (art. 188—190 kodeksu procedury cywilnej), strony miały obowiązek wzajemnego komunikowania akt i dokumentów. Brak zgody na to ze strony sądu administracyjnego augustowskiego pozbawiło, zdaniem Rady Stanu, stronę prywatną środków obrony i postępowanie takie uznane zostało za nieważne.[41]

Należy podkreślić, że strony od początku postępowania musiały składać w sądzie administracyjnym jeden egzemplarz pisma, obok samodzielnej wymiany pism procesowych. Była to istotna różnica w stosunku do procedury w zwyczajnych sądach cywilnych, gdzie strony wymieniały pisma bez wiedzy sądu, dopiero na żądanie obrońcy „pilniejszego" wprowadzano sprawę. Odrębność ta wiązała się z okolicznością, że sąd administracyjny zaraz po otrzymaniu egzemplarza pozwu, samodzielnie i niezależnie od stron rozpoczynał instrukcję sprawy. Umożliwiał stronom składanie obrony, tak co do faktów, jak i prawa, ale postępowanie przygotowawcze mógł prowadzić odrębnie. Przede wszystkim prezes sądu polecał radcy prawnemu skompletowanie dotychczasowych akt postępowania w drodze prosto-administracyjnej, następnie mógł sam zarządzić pewne czynności wyjaśniające („śledcze") lub polecić je generalnie do przeprowadzenia podległym urzędnikom.[42] To „pierwsze śledztwo" często ograniczało się do zebrania dotychczasowych pism w sprawie. Rzadziej natomiast podejmowano właściwe czynności wyjaśniające, dokonując tylko niezbędnych kroków, jak wizji, „wywodu słownego" czy sprawdzenia rachunków. Oczekiwano raczej wniosków stron. Orzecznictwo II instancji próbowało zmienić tę praktykę, postulując „wyjaśnienie sprawy w drodze rzeczywistego i solidnego „śledztwa" jeszcze przed rozpoczęciem procesu. W r. 1824 uchylono wyrok sądu mazowieckiego, ponieważ oparty

---

[38] I RSKP, 46, ss. 181—184; I RSKP, 43, ss. 18—19; III RSKP, 433b, ss. 677—749.

[39] I RSKP, 41, s. 183; I RSKP, 42, ss. 231—232; KRSW, 6870, nlb., r. 1833; III RSKP, 424, *passim;* RGL, og. 36, ss. 45—46, 153—154.

[40] I RSKP, 58, ss. 357—358.

[41] II RSKP, 938, ss. 306—309; Por. także I RSKP, 46, ss. 62—64.

[42] I RSKP, 43, ss. 18—19, 186—187; I RSKP, 52, ss. 55—57.

był „na zasadzie inkwizycji w drodze ekonomicznej wyprowadzonej, kiedy [...] całe postępowanie w tej sprawie w drodze ekonomiczej zdziałane uchylonym i na drogę sądowo-administracyjną zwróconym zostało [...], a nadto jednostronnie i bez przytomności [obecności strony prywatnej — W. W.] rekursującego." [43]

W oparciu o złożone przez strony pisma obrończe i samodzielnie zebrane materiały przystępowano w komisji wojewódzkiej (rządzie gubernialnym) do pisemnego opracowywania stanu sprawy. Czyniono to w sekcji (wydziale) prawnej pod nadzorem lub z udziałem radcy prawnego. Sporządzony pisemny referat był podstawą rozpoznawania sporu w sądzie administracyjnym. [44] Jak z tego wynika, pisemność czynności przygotowawczych i pisemność w połączeniu z tajnością rozprawy były zasadami procedury sądowo-administracyjnej. We wszystkie prawie sądach administracyjnych miała miejsce niejawna i niepubliczna rozprawa — w sądzie lubelskim przez cały omawiany okres. [45] Od tych zasad wyłamywał się sąd administracyjny mazowiecki, w którym już w r. 1844 postępowanie było „zupełnie to samo, jakie ma miejsce w sądach cywilnych, to jest rozprawa głośna przy otwartych drzwiach za pośrednictwem obrońców". [46] Ta ważna, odmienna od wszystkich reguła postępowania ustalona była „porządkiem wewnętrznym" tego sądu. Niestety inne sądy nie skorzystały z tego precedensu.

W wyznaczonym przez prezesa (gubernatora) terminie sąd wysłuchiwał referatu i postępował zgodnie z proponowanymi wnioskami lub decydował inaczej. Przede wszystkim rozpoznawał swoją właściwość, jeśli strony podniosły zarzut tego rodzaju. Po uznaniu swojej kompetencji, sąd przystępował na tym samym posiedzeniu do rozstrzygania merytorycznego. [47] Oceniając racje stron i przedstawiane dowody, stosował odpowiednie przepisy Kodeksu Napoleona (reguły dowodowe zamieszczone przy prawie obligacyjnym) i kodeksu postępowania cywilnego. W przypadku dostrzeżenia uchybień w dotychczasowym postępowaniu lub uzna-

---

[43] I RSKP, 41, ss. 127—132. Praktyka jednak nadal pozostawała różnorodna. Por. I RSKP, 46, ss. 24, 40; I RSKP, 59, ss. 20—22.

[44] Na przykład sąd lubelski orzekł po „[...] rozpoznaniu stanu sprawy, pism przez obie strony złożonych, niemniej z akt w Biurze Komisji Wojewódzkiej w przedmiocie tym uformowanych." RGL, og. 32, ss. 259—260; także I RSKP, 52, s. 55.

[45] W r. 1826 Prokuratoria Generalna stwierdziła przed sądem kaliskim, że „[...] w sporach administracyjnych żadne audiencje publiczne miejsca nie mają." I RSKP, 43, ss. 154—155.

[46] KRSW, 6871, s. 41. Fragment ten drukował Izdebski: *op. cit.*, s. 133, także AGAD Rząd Gubernialny Warszawski (dalej cyt.: RGW). Protokół 1, posiedzenie 8 II 1845 r.

[47] Orzeczeniem Rady Stanu w r. 1824 uznano ten sposób postępowania za słuszny i nie naruszający art. 168, 172, 173 k.p.c. I RSKP, 42, ss. 118—119.

nia, że jest ono niedostateczne, sąd nakazywał poprawę lub jego uzupełnienie.[48] W tym względzie korzystano w pełni z art. 452 k.p.c. i wydawano wyroki przygotowawcze, wtedy gdy przewidziane czynności nie dotyczyły decyzji ostatecznej, i przedstanowcze, gdy przesądzały „rozstrzygnienie głównego przedmiotu". Sądy administracyjne „zawieszały" też często wydanie wyroku ostatecznego w celu wyjaśnienia kwestii wątpliwych. W ten sposób do procedury administracyjno-sądowej wprowadzono tytuł XII księgi drugiej części I k.p.c.: *O inkwizycjach.*[49] W ten sposób głównie przesłuchiwano świadków, dokonywano wizji i oględzin, w zasadzie w obecności przedstawicieli obu stron. Strony mogły też składać dodatkowe wnioski i uzupełnienia. Pisemnie opracowany materiał z dochodzenia przedkładano następnie sądowi. W sądach administracyjnych miały również zastosowanie artykuły sądowe o biegłych (tytuł XIV księgi drugiej części I k.p.c.), zwłaszcza przepis (art. 303) o powoływaniu ich w liczbie trzech i o zaprzysiężeniu (art. 305).[50] Po złożeniu przez nich relacji sprawa była wznawiana. Nad „inkwizycją" i postępowaniem biegłych czuwał więc sam sąd.

W przypadku gdy w toku przewodu okazało się, że strona prywatna popełniła w związku ze sporem przestępstwo, sąd administracyjny odsyłał sprawę do sądu karnego. Wyrok sądu karnego przesądzał o wyroku w sądzie administracyjnym.[51] W toku postępowania dopuszczano wnoszenie żądań dodatkowych w formie tzw. skargi incydentalnej, tak przez powoda, jak i pozwanego. Podobnie jak w procedurze sądowej, skarga taka powinna mieć związek z głównym roszczeniem. Zezwolono również na wchodzenie do procesu osoby trzeciej (interwencję) i na przypozwanie.[52]

Ogólnie decyzje sądów administracyjnych nosiły nazwę wyroków. Wyrok kończący sprawę określano jako stanowczy. Jego treść opierała się

---

[48] I RSKP, 39, ss. 112—113; I RSKP, 42, ss. 189—193; I RSKP, 63, s. 366; II RSKP, 938, ss. 328—335; II RSKP, 939, ss. 103—107, 157—164; OZWDRS, 616, ss. 418—427.

[49] I RSKP, 41, ss. 127—132; II RSKP, 939, ss. 64—66, 436—440; OZWDRS, 624, posiedzenie 31 VII 1852 r.; OZWDRS, 636, posiedzenie 26 VII 1858 r.; OZWDRS, 640, posiedzenie 12 XI 1860 r.

[50] I RSKP, 39, ss. 112—123; I RSKP, 43, ss. 221—228; I RSKP, 59, s. 476; OZWDRS, 638, posiedzenie 4 VI 1859 r., 24 IX 1859 r.; III RSKP, 412, *passim.*

[51] I RSKP, 46, ss. 327—332.

[52] RGW, protokół 1, posiedzenie 1 II 1845 r.; KWL, 13, posiedzenie 18 VII 1835 r.; RGL, og. 36, ss. 155—156. O tzw. skardze incydentalnej właściwej i interwencji w procesie sądowym patrz H. Krzyżanowski: *Zasady postępowania sądowego cywilnego,* Warszawa 1864, ss. 495—506. O przypozwaniu patrz: I RSKP, 44, s. 129; II RSKP, 939, ss. 293—300; II RSKP, 940, ss. 207—215; OZWDRS, 624, posiedzenie 8 II 1851 r.

na przeprowadzonym dochodzeniu i materiale złożonym przez strony. Nie wolno było jednak sądowi wyrokować *ultra petita.*[53] Wyrok stanowczy zapadał po naradzie sędziów, krótką jego sentencję wpisywano do protokołu rozprawy, natomiast całą treść (bez szczególnych motywów) sporządzano na rozprawie lub po niej i dołączano do akt sprawy.[54] W sądzie mazowieckim, wydaje się, że tak jak w sądach zwyczajnych wyrok ogłaszano stronom na sprawie.[55] Wyroki wydawano w imieniu panującego.

W procesie administracyjno-sądowym rozróżniano wyroki oczne od zaocznych. Zaoczny zapadał wtedy, gdy strona nie przedstawiła odpowiedzi na pozew, a w sądzie mazowieckim, gdy nie stawiła się na rozprawę. Orzekano wówczas na podstawie ogólnych roszczeń powoda i materiału zgromadzonego w dochodzeniu. Przeciwko wyrokom zaocznym służyła, na wzór sądowy, tzw. opozycja, którą wnoszono do tego samego sądu z żądaniem uchylenia wyroku i dopuszczenia przedstawienia obrony. Sądy nie trzymały się rygorystycznie kodeksowych terminów zakładania opozycji. We wszystkich zbadanych przypadkach, zresztą nie tak częstych, umożliwiono stronom wniesienie jej i rozpoznano powtórnie spór.[56] Co ciekawe, we wszystkich też sporach sądy administracyjne „podniosły" swoje poprzednie wyroki.

Z nadzwyczajnych środków przeciwko wyrokom dopuszczano tzw. opozycję trzeciego. Występowała ona zazwyczaj przy sporach z kaucji.[57] Wręczania wyroków dokonywał sąd administracyjny. Brak konkretnego uregulowania terminu doręczania przyniósł początkowo dużą dowolność w przesyłaniu wyroków. Sądy postępowały tu nader nierychliwie, np. wyrok sądu mazowieckiego z października 1822 r. dotarł do KRPiS w kwietniu 1823 r., wyrok sądu lubelskiego z marca 1827 r. doszedł do tej

---

[53] Tak orzekła Rada Stanu w r. 1823, I RSKP, 39, ss. 117—118.

[54] I RSKP, 52, ss. 55—57, 59—60; KWL, posiedzenie 18 VII 1835 r.; RGL, og. 26, ss. 156, 159; RGL, og. 32, ss. 33, 241, 259—260, 395—396, 425—426. Wyroki sądów administracyjnych nie były zbyt obszerne. Zawierały obok składników formalnych — jak oznaczenie składu sądzącego, daty, wymienienia stron — krótki stan faktyczny sprawy i decyzję. Zazwyczaj kończyły się zwrotem: „mocą tego stanowczego w I instancji zapadłego wyroku". W Komisji woj. krakowskiego „[...] redakcję wyroku sporządzał po rozprawie sekretarz w zastępstwie prezesa sądowego." Wojewódzkie Archiwum Państwowe w Kielcach, Rząd Gubernialny Radomski (dalej cyt.: RGR), 92, nlb., pismo KWKrak. do Prokuratorii z 31 I 1818 r.

[55] Byłoby to konsekwencją jawności rozprawy. Por. stwierdzenie sądu mazowieckiego, iż wyroki jego „[...] mają powagę wyroków sądowych." KRSW, 6871, s. 41.

[56] I RSKP, 41, ss. 183—190; I RSKP, 47, ss. 87—89; I RSKP, 52, ss. 55—57; II RSKP, 940, ss. 300—311 (tu od wyroku zaocznego do powtórnego rozpoznania sporu w skutku wniesionej opozycji upłynęło 9 lat); III RSKP, 424, *passim;* RGL, og. 36, ss. 45—46, 153—154.

[57] II RSKP, 940, ss. 300—311.

komisji w marcu 1828 r.[58] Rekord pobił sąd województwa krakowskiego, który wyrok z lipca 1815 r. doręczył stronie prywatnej w styczniu 1823 r.[59] Dopiero w r. 1829 Rada Stanu, wobec coraz częstszych tego rodzaju wypadków, wytknęła to uchybienie sądom administracyjnym.[60] Ogólne Zgromadzenie uznało, że z braku innych przepisów sądy mają się stosować we wszystkich sporach administracyjnych do art. 26 postanowienia Namiestnika z 20 II 1816 r., według którego wyroki winny być doręczane w ciągu 14 dni od daty ich wydania. Polecono KRPiS wydanie stosownego pisma do komisji wojewódzkich jako sądów administracyjnych, nakazującego bezwzględne wykonywanie tego przepisu. Komisja uczyniła to rozporządzeniem z 31 XII 1829 r.[61]

Artykuł 5 postanowienia z 11 IV 1817 r. przewidywał administracyjną egzekucję, tak orzeczeń administracyjnych, jak i wyroków sądowych. Postanawiał, że wytoczenie procesu sądowo-administracyjnego nie mogło spowodować wstrzymania rozpoczętej już egzekucji, nakazanej w trybie decyzji administracyjnej.[62] W przypadkach gdy wyrok sądowo-administracyjny zmieniał decyzję na korzyść wyegzekwowanego, przywracano stan poprzedni i nakazywano zwrot zabranych rzeczy.[63] Kiedy zaś zapadały wyroki zasądzające lub nie orzeczono egzekucji w drodze administracyjnej bądź jej nie przeprowadzono, sądy administracyjne dodawały do nich klauzule egzekucyjne. Były one identyczne jak klauzule, jakimi opatrywano wyroki sądów zwyczajnych.[64]

POSTĘPOWANIE SPORNO-ADMINISTRACYJNE PRZED SĄDAMI II INSTANCJI

1

W Księstwie spory administracyjne miały być wprowadzane do Rady Stanu przede wszystkim przez odwołania się od decyzji rad prefekturalnych. Artykuł 36 dekretu z 19 IX 1810 r. nakładał na strony przymus adwokacki, polegający głównie na tym, iż wszystkie „odwołania się i za-

[58] I RSKP, 41, ss. 16—22; I RSKP, 45, s. 278.

[59] I RSKP, 468, s. 267.

[60] KRSW, 6870, nlb., posiedzenie Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu (dalej skrót: OZRS) z 30 I 1829 r.

[61] I RSKP, 37, ss. 149—151.

[62] Orzecznictwo Rady Stanu podkreślało konieczność bezwzględnego stosowania tego przepisu. I RSKP, 464, s. 773.

[63] I RSKP, 39, s. 122.

[64] III RSKP, 433b, s. 749. Por. także I RSKP, 52, ss. 55—57, 59—60; KRSW, 6871, s. 41.

skarżenia w rzeczach spornych od stron przychodzące" miały być podpisywane przez mecenasa funkcjonującego w Radzie Stanu jako sądzie kasacyjnym.[65] Strona mogła działać przy pomocy tylko jednego mecenasa. Termin do wniesienia „rekursu", czyli odwołania od decyzji rady prefekturalnej wynosił 3 miesiące od daty doręczenia decyzji stronie. W wypadku przekroczenia terminu Rada Stanu odrzucała rekurs, a decyzja rady prefekturalnej uprawomocniała się (art. 40). Artykuł 39 tegoż dekretu zezwalał stronom na wniesienie odwołania do Rady Stanu za pośrednictwem ministra — był on wtedy zobowiązany, nie wchodząc w rozbiór zagadnienia, przesłać akta i wywód sprawy do Rady Stanu. Przepis ten, mimo że o tym nie mówił wyraźnie, odnosił się do administracji. W odwołaniu, obok oczywiście imion, nazwisk, powołania, miejsca zamieszkania stron, należało zamieścić „wystawienie samego czynu i dowodów" wraz ze „stosowną konkluzją, czyli wnioskami", jak również wymienić te dokumenty na które powoływała się strona. Dokumenty te musiały być dołączone do skargi (art. 41).

W związku z tym, że sądy I instancji w Królestwie miały orzekać ostatecznie tylko w sprawach do 50 zł wartości przedmiotu sporu, możliwość wnoszenia odwołań, z tego punktu widzenia, była dla stron szeroka. Odwołania zawierały zarzuty o charakterze merytorycznym i kasacyjnym. Treść ich opierała się przez cały czas na art. 41 dekretu z 19 IX 1810 r. Orzecznictwo I Rady Stanu było przeciwne podejmowanym przez strony prywatne próbom wnoszenia odwołań przez pozew apelacyjny według procedury sądowej i konsekwentnie utrzymywało moc obowiązujących przepisów.[66] Natomiast wskutek wydawania w I instancji wyroków przedstanowczych i przygotowawczych, orzecznictwo II instancji dopuszczało możliwość wnoszenia od nich rekursów w oparciu o art. 451 k.p.c.[67] W rekursie obowiązywał zakaz wysuwania nowych żądań. Wniesienie rekursu nie wstrzymywało egzekucji.[68]

Przede wszystkim w drodze orzecznictwa I Rady Stanu ustalono, że rekursy bezwzględnie należało wnosić do sądu II instancji w nieprzekraczalnym terminie 3 miesięcy od daty otrzymania wyroku.[69] Strony prywatne same wnosiły odwołania do Delegacji Administracji — bez podpisu zawodowego prawnika. Natomiast I Rada Stanu przyjęła zasadę odwrotną i wymagała, zgodnie z przepisami z r. 1810, każdorazowego opatrzenia rekursu podpisem mecenasa. Zwracając stronie nie podpisany rekurs,

---

[65] DPKW, t. II, ss. 389—407.

[66] I RSKP, 43, ss. 149—155, 164—165.

[67] *Ibid.*, ss. 169—170; także I RSKP, 39, ss. 112—123; I RSKP, 42, s. 95; II RSKP. 939, ss. 157—164, 436—440.

[68] I RSKP, 45, ss. 315—316.

[69] I RSKP, 40, ss. 67—68; I RSKP, 61, ss. 91—92; I RSKP, 64, ss. 229, 469.

wyznaczała piętnastodniowy termin na wniesienie nowego. Z tym, że nie podpisane odwołanie traktowane było jako złożone w terminie.[70] Mimo to wymóg podpisu zawężał możliwość rekursowania dla uboższych. Z kolei II Rada Stanu stała od początku na stanowisku przyjmowania odwołań według przepisów dla Delegacji Administracyjnej i taką też prowadziła praktykę.[71] Następne wyższe instancje, Ogólne Zebranie i Skład Sądzący III Rady Stanu trzymały się znowu wymogu podpisu rekursu przez mecenasów i nie przystępowały do rozpoznawania bez poprawienia tego uchybienia.[72]

2

Tryb postępowania przed Radą Stanu Księstwa Warszawskiego w sprawach sporno-administracyjnych ustalono we wspomnianym już dekrecie z 19 IX 1810 r. w tytule III *O rozpoznawaniu przez Radę Stanu sporów w rzeczach administracyjnych.*

Całe postępowanie przygotowawcze w Radzie Stanu odbywało się w Komisji Podań i Instrukcji. Pierwszą jej czynnością po nadejściu odwołania czy skargi było ustalenie, czy sprawa należała do drogi sporno-administracyjnej. W razie stwierdzenia niewłaściwości, sprawę przedkładano Radzie Stanu, a ta z kolei swoją decyzję w tej mierze przesyłała do zatwierdzenia królewskiego. Gdy sprawę uznano za sporną, przewodniczący wyznaczał referenta do prowadzenia (tzw. instruowania) sprawy, wyznaczając termin jej ukończenia i przedstawienia raportu wraz z opinię. O oddaniu sprawy referentowi Komisja powiadamiała strony, przesyłając im od razu kopie dokumentów złożonych w procesie. Przebieg postępowania „instrukcyjnego" był następujący. W wypadku gdy powodem była administracja, jej „wszelkie wywody i dokumenta" składano w sekretariacie Rady Stanu z powiadomieniem o tym strony przeciwnej. W sytuacji odwrotnej wystarczało, że strona prywatna złożyła skargę i dokumenty w sekretariacie Rady i to traktowano jako doręczenie pozwanej administracji. Tak samo postępowano z dalszymi pismami procesowymi. Adres mecenasa podpisującego skargę czy odpowiedź traktowano jako miejsce zamieszkania strony i jemu też doręczano wszelkie pisma. Od daty doręczenia mecenasowi liczono też wszelkie terminy. Od wręczenia biegł termin do złożenia odpowiedzi na skargę. Wynosił on 15 dni dla mieszkańców Warszawy i 6 tygodni dla pozostałych mieszkańców

[70] I RSKP, 40, ss. 96—97; I RSKP, 52, ss. 11—12, 13—19; I RSKP, 468, s. 267; I RSKP, 490a, s. 28.

[71] II RSKP, 939, ss. 360—364.

[72] III RSKP, 404, *passim;* III RSKP, 405, *passim;* III RSKP, 417, *passim.*

kraju. Rada Stanu na wniosek Komisji Podań i Instrukcji mogła skrócić ten termin do połowy w wypadkach wymagających pośpiechu bądź tymczasowego załatwienia. W ciągu 15 dni od otrzymania odpowiedzi powód mógł założyć replikę, a pozwany miał jeszcze 15 dni od jej doręczenia na złożenie dupliki. Gdy było kilku pozwanych i tylko niektórzy z nich podali swoje wywody, postępowanie wyjaśniające toczyło się przeciw wszystkim, bez względu na opóźniających się. Ilość pism stron ograniczona była do czterech: dwóch pism powoda, dwóch pozwanego (łącznie ze skargą). Mecenasi mieli prawo przeglądania akt w sekretariacie bez żadnych opłat, można też było żądać wydania kopii poszczególnych pism i dokumentów.

Oprócz normalnej wymiany pism procesowych, dekret zezwalał stronom na składanie wniosków ubocznych tzw. incydentiów do sekretariatu Rady Stanu. Od uznania Komisji zależało komunikowanie treści wniosku stronie przeciwnej. W przypadku poinformowania nakazywano złożenie odpowiedzi w ciągu 3 dni lub innym krótkim terminie. Wnioski uboczne rozpoznawano w zasadzie łącznie ze sprawą główną i obejmowano wspólną decyzją. W razie potrzeby wcześniejszego rozstrzygnięcia kwestii ubocznej do Komisji należało (na wniosek referenta) uznanie możliwości dopuszczenia tejże do przedstanowczej decyzji Rady Stanu.

Dalej strony mogły wnieść zarzut fałszywości lub sfałszowania dokumentu. Wówczas Komisja wzywała stronę posługującą się takim dokumentem, wyznaczając jej określony termin do oświadczenia, czy nadal chce powoływać się na ten dokument. W razie braku oświadczenia lub zrezygnowania z dokumentu odrzucano go, ale o fakcie tym powiadamiano prokuratora właściwego sądu kryminalnego. Gdy strona obstawała przy swoim dokumencie, Komisja przedkładała opinię w tej mierze Radzie Stanu, która mogła postanowić, że sprawa główna zostanie wstrzymana do czasu rozstrzygnięcia sprawy o fałsz we właściwym sądzie lub mogła rozsądzić sprawę główną, „jeżeli wyrok nie będzie zależał od dokumentu zaskarżonego". Dopuszczono też wchodzenie do procesu osoby trzeciej (tzw. interwencję). Następowało ono poprzez wniesienie podania. I tak jak przy wnioskach ubocznych, do decyzji Komisji pozostawiono zakomunikowanie stronom o wniesionej interwencji i możliwości złożenia odpowiedzi. Interwencja wniesiona po ukończeniu instrukcji nie mogła hamować decyzji w sprawie głównej. Sprawa w toku instrukcji mogła ulec też zawieszeniu wskutek decyzji Komisji. Następowało to wówczas, jeśli strona lub jej obrońca zmarł, bądź ten ostatni został zawieszony lub oddalony z urzędu. Zawieszenie trwało do czasu złożenia przez stronę w „jej istotnem zamieszkaniu" oświadczenia, iż popiera sprawę oraz do ustanowienia przez stronę nowego obrońcy. Po ukończeniu „instrukcji", dla

żadnego z powyższych przypadków nie wstrzymywano już podjęcia decyzji w głównym przedmiocie. Jeśli strona odwołałaby swego dotychczasowego obrońcę i ustanowiła nowego, winna o tym powiadomić stronę przeciwną lub jej obrońcę, inaczej „odwołanie takowe żadnego skutku w sprawie mieć nie będzie". Stronom wolno też było dokonywać tzw. nieprzyznania *(le dessaveu)*, tzn. odwołania tego wszystkiego, co pełnomocnik zrobił w ich imieniu, jeśli nie był do tego upoważniony bądź przekroczył granice upoważnienia. Jeśli strona chciała cofnąć czynności swego mecenasa, powinna o tym zakomunikować pisemnie drugiej stronie. Wniosek taki rozpoznawała Komisja Podań i Instrukcji i skoro uznała go zasadnym, przedstawiała Radzie do decyzji. Skoro Rada zadecydowała o konieczności rozstrzygnięcia nieprzyznania, odsyłała z wyznaczeniem stosownego terminu, kwestię do właściwego sądu. Po upływie terminu przystępowano „natychmiast" do rozpoznawania sprawy głównej, mając na względzie wyrok dotyczący nieprzyznania. Sprawę podejmowano też wtedy, gdy wyrok o nieprzyznanie w określonym czasie nie zapadł lub „o nim nie było doniesienia". W wypadku gdy nieprzyznanie obejmowało czynności dokonane przed Radą Stanu, rozpatrywano je w Radzie w drodze postępowania skróconego — tzw. sumarycznego, w terminie wyznaczonym przez Komisję.

W trakcie przygotowania sprawy w Radzie można było uzupełniać braki zaistniałe w dotychczasowym postępowaniu. Inicjatywę w tej kwestii podejmował referent sprawy, a Komisja zlecała mu przeprowadzenie tych czynności bądź przedkładała wniosek Radzie Stanu o wyznaczenie do tych działań jednego sędziego lub jednego radcy prefektury „do odbycia na miejscu potrzebnych śledzeń lub inkwizycyj".

O ukończeniu „instrukcji" referent powiadamiał prezydującego z jednoczesnym złożeniem raportu Komisji. Komisja uznawała, „czyli rzecz jest dostatecznie instruowaną" — jeśli nią była, referent przedstawiał opinię o sprawie pod dyskusję w Komisji. W jej rezultacie podejmowano ostateczną konkluzję. Na tej podstawie referent sporządzał raport.

W składzie siedmioosobowym Rada Stanu po wysłuchaniu raportu Komisji Podań i Instrukcji podejmowała decyzję większością głosów. Decyzja ta kierowana była dalej do zatwierdzenia królewskiego. Do egzekucji decyzji Rady Stanu można było przystąpić dopiero po zakomunikowaniu jej treści obrońcom stron.

Dopuszczona była możliwość zakładania sprzeciwu-opozycji przeciwko decyzjom Rady wydanym zaocznie. Wniesienie jej nie zawieszało egzekucji, chyba że Rada postanowiła inaczej. Termin do jej założenia wynosił 3 miesiące, „rachując od dnia publikacji decyzji zaocznej". Komisja Instrukcyjna przedstawiała opinię co do przyjęcia lub odrzucenia

opozycji Radzie Stanu, a ta, uznawszy jej zasadność, „sprawę zwracała przez restytucję do dawnego stanu” lub odrzucała. Ta ostatnia jej decyzja wymagała potwierdzenia królewskiego. Postanowienie Rady, dopuszczające opozycję, było wręczane mecenasowi strony przeciwnej w ciągu tygodnia od wydania. Opozycji nie ulegały natomiast tzw. wyroki połączenia, tzn. zapadłe w sprawie, w której występowało więcej niż dwie osoby (np. kilku współpozwanych) i jedna z nich nie złożyła pism obrończych — a względem pozostałych zapadł wyrok naoczny. Strona nie stawająca jako „mająca ten sam interes” nie mogła założyć opozycji od takiego wyroku.

Od decyzji naocznych Rady Stanu nie służyły żadne środki prawne. Artykuł 78 dopuszczał tylko dwa przypadki unieważnienia prawomocnej decyzji w ramach wznowienia postępowania: 1) gdy decyzja wydana została na podstawie fałszywych dokumentów, 2) gdy strona przegrała z powodu niedostarczonych dokumentów stanowczych, które zataiła strona przeciwna. Strona wnosząca (mecenas) podanie o uchylenie wyroku z innego tytułu skazywana była, oprócz odrzucenia podania, na karę grzywny do 100 zł, a mecenas, który dwa razy podpisał takie podanie, miał być zawieszony lub oddalony z urzędu. Termin do złożenia wniosku o wznowienie postępowania wynosił 3 miesiące od daty publicznego ogłoszenia decyzji Rady. Formy jego wniesienia i rozpatrywania były identyczne jak w przypadku sprzeciwu przeciwko decyzjom zaocznym. Przeciwko decyzjom naocznym można się było odwołać tylko raz.

W postępowaniu przed Radą Stanu możliwy też był nadzwyczajny środek prawny przeciwko wyrokom, stosowany w postępowaniu sądowym, jakim była tzw. opozycja trzeciego. Wnoszono ją przeciwko decyzji wydanej w sprawie spornej, w której ani ona, a także „ani osoba, którą reprezentuje”, nie brały udziału (a decyzja wyrządziła im jakąś szkodę). Tak należałoby rozumieć opozycję trzeciego na wzór sądowy, mimo że dekret nic nie mówi o szkodliwości decyzji. Opozycję wnosiło się w formie skargi do sekretariatu Rady Stanu. Terminy i tryb postępowania były takie same jak w postępowaniu z odwołania się od decyzji naocznych. Strona trzecia, upadająca w opozycji, oprócz „wynagrodzenia szkód i korzyści dla drugiej strony”, była skazywana na stuzłotową karę pieniężną O kosztach postępowania orzekała Rada Stanu na wniosek Komisji Podań i Instrukcji.

Decyzje Rady były publikowane po potwierdzeniu królewskim. W związku z tym w r. 1811 wydano *Dziennik decyzji Rady Stanu w przedmiotach spornych administracyjnych i jurysdykcyjnych*, a w r. 1812 jego tom II, *Decyzje Rady Stanu w przedmiotach spornych administracyjnych*.

3

W Królestwie Polskim, „w drugiej instancji w sprawach administracyjnych nie można, tak jak w sądzie kasacyjnym, odrzucać rekurs[u] strony bez jej wysłuchania przez prostą rezolucję ekonomiczną i że zatem potrzeba, ażeby zupełna instrukcja sprawy ukończoną została, żeby Prokuratoria Generalna tłumaczyć się mogła i odpowiadać na wszelkie ekscepcje przez stronę przeciwną wnoszone, a Rada Stanu po wysłuchaniu stron obu dopiero wyrokowała."[73] Ten pogląd radcy stanu, A. Wyczechowskiego, trafnie oddawał merytoryczny charakter sądu wyższej instancji. Postępowanie przed II instancją miało cechy rewizyjne — sprawa niezależnie od podstaw rekursu była rozpatrywana co do treści sporu i stosownie do niego decydowano o wyroku ostatecznym lub przesyłano do ponownego rozpoznania w I instancji.

Podstawowe zasady procedury w Delegacji Administracyjnej uregulowano wyżej wspomnianym postanowieniem z 20 II 1816 r. Sama Delegacja uznała, że ze względu na bardzo ogólne jego sformułowania posiłkowo będzie się stosować do dekretu z 19 IX 1810 r.[74] Według przepisów z r. 1816 całe postępowanie między stronami odbywało się pisemnie. Posiedzenia Delegacji nie były publiczne. Po wpłynięciu rekursu, Delegacja, stwierdziwszy wniesienie go we właściwym terminie, nakazywała rozpoczęcie „instrukcji" sprawy.[75] W tym celu przesłała kopię rekursu stronie przeciwnej w celu podania obrony w terminie 15-dniowym od momentu doręczenia. Zgodnie z art. 36 postanowienia z 20 II 1816 r., wręczanie pism obronnych i innych „papierów i wezwań" odbywało się w Warszawie, poprzez specjalnie powołanego w Delegacji przysięgłego i kaucjowanego woźnego. Dlatego strona prywatna, mogąc samodzielnie popierać sprawę, musiała ustanowić w Warszawie swojego zastępcę do otrzymywania pism procesowych (art. 34). Dotyczyło to zwłaszcza osób zamiejscowych. Brak zastępcy lub jego niewłaściwe ustanowienie przynosiły ujemne skutki aż do zaoczności rozprawy. Stąd też w praktyce strony prywatne powoływały na zastępców najczęściej mecenasów przy Sądzie Najwyższej Instancji, którzy łącznie z zastępstwem prowadzili sprawę merytorycznie, tzn. przygotowywali obronę. Strony same czyniły to nader rzadko.[76] Poza tym w Delegacji, wbrew przepisowi, panowały tendencje do polecania stronom popierania spraw przez zawodowych prawników. W r. 1818 Delegacja zwróciła się nawet do Komisji Rządowej

[73] I RSKP, 43, ss. 233—234.
[74] I RSKP, 58, ss. 530—531.
[75] I RSKP, 59, s. 27.
[76] I RSKP, 61, ss. 137, 141, 509; I RSKP, 62, ss. 451—452; I RSKP, 64, ss. 229, 469; I RSKP, 65, s. 14.

Sprawiedliwości o „wydanie stosownego do mecenasów zalecenia, ażeby na wezwania Delegacji [...] sprawy z urzędu do obrony przyjmowali".[77] Ze strony publicznej miały podawać obrony komisje rządowe (art. 35), podobnie jak w przypadku rekursów. Korzystały jednak w miarę upływu lat coraz częściej z usług Prokuratorii. Od lat dwudziestych jej obrońcy stawali powszechnie w postępowaniu przed Delegacją.[78] Po otrzymaniu wezwania do złożenia obrony, komisja rządowa polecała przygotowanie jej Prokuratorii i ta faktycznie przejmowała całą sprawę. Przepis art. 37 zezwalał stronom na podanie jednego pisma obrończego. Delegacja trzymała się tej reguły. Wyjątkowo, jeśli w piśmie obrończym znalazły się nowe twierdzenia, nieznane przeciwnikowi procesowemu, na mocy art. 53 dekretu z 19 IX 1810 r. zezwalała na przedstawienie w ciągu 15 dni dodatkowej odpowiedzi.[79] W praktyce krótki, piętnastodniowy termin do złożenia obrony nie był sztywny. Na wniosek stron Delegacja często go przedłużała i to kilkakrotnie, zwłaszcza gdy zachodziła konieczność odnalezienia potrzebnych dokumentów.[80] Delegacja pozwalała też stronom w swojej kancelarii na przeglądanie akt i dowodów strony przeciwnej.

Równocześnie z przesłaniem rekursu stronie prezes Delegacji wyznaczał jednego z członków do prowadzenia sprawy i przygotowania referatu; początkowo robiono to w drodze losowania. Siebie także nie wyłączał od tych czynności.[81] Następnie Delegacja żądała nadesłania akt sprawy z niższej instancji. Naznaczony sędzia po zapoznaniu się z aktami i złożonymi przez strony pismami opracowywał referat przedstawiający stan sprawy i wnioski co do jej rozstrzygnięcia. Przed wniesieniem na posiedzenie komunikował go wszystkim członkom Delegacji. Skoro Delegacja uznała, że sprawa nie jest gotowa do rozpoznania merytorycznego, nakazywała uzupełnienie braków. Czyniła to zazwyczaj wyrokiem przygotowawczym lub przedstanowczym, choć czasami i zwykłym zarządzeniem. Przede wszystkim polecała właściwym urzędom administracyjnym (najczęściej komisjom wojewódzkim czy Izbie Obrachunkowej) przeprowadzenie na nowo lub uzupełnienie postępowania oraz żądała od komisji rządowych skompletowania akt czy dostarczenia dowodów.[82] Nie stro-

[77] I RSKP, 61, s. 76.

[78] I RSKP, 60, ss. 74, 360, 414; I RSKP, 61, ss. 141, 311—312, 503—504; I RSKP, 63, s. 211.

[79] I RSKP, 60, s. 360.

[80] I RSKP, 59, ss. 11—12; I RSKP, 65, s. 293. Czasami przedłużała termin na sześciotygodniowy na podstawie art. 51 dekretu z 19 IX 1810 r. I RSKP, 60, s. 7.

[81] I RSKP, 60, s. 76.

[82] I RSKP, 58, ss. 494—496; I RSKP, 59, ss. 44—46, 383; I RSKP, 60, ss. 51—52; I RSKP, 61, ss. 25, 149, 671—672; I RSKP, 63, ss. 221—222; I RSKP, 64, ss. 160—161, 190—192; I RSKP, 60, s. 205.

niła też od samodzielnego zapoznania się ze stanem faktycznym, zwłaszcza gdy obiekt sporu znajdował się na miejscu, w Warszawie. Na przykład w sprawie z powództwa urzędu municypalnego z powodu wylewu kanałami nieczystości z prywatnych browarów i gorzelni warszawskich Delegacja zarządziła „dopełnienie naocznego śledztwa" i wobec tego „sam Prezes jeździł oglądać". [83] Czasami wyznaczała także jednego ze swoich członków do samodzielnego przeprowadzania lub dopilnowania czynności wyjaśniających — zwłaszcza tam, gdzie chciała oprzeć się na opinii biegłych i trzeba było ich zaprzysiąc, a następnie wysłuchać relacji. [84] Dla przyspieszenia postępowania, decyzją namiestnika z 25 X 1817 r. Delegacja uzyskała możliwość do „bezpośredniego z dzierżawcami dóbr rządowych przez pocztamty znoszenia się".[85]

Po skompletowaniu stanu sprawy lub gdy nie było żadnych wątpliwości, Delegacja przystępowała w oparciu o referat do dyskusji i wyrokowania. Większe i trudniejsze sprawy rozpatrywano na kilku posiedzeniach. Sąd albo zgadzał się z konkluzjami referenta, co się też najczęściej zdarzało, albo je odrzucał i sam wydawał wyrok. W razie kontrowersji prezes zarządzał głosowanie i decydowano zwykłą większością, z tym że każdemu z sędziów wolno było złożyć na piśmie zdanie odrębne. [86] Zgodnie z art. 5 przepisów o Delegacji, orzekała ona mocą ostatecznej instancji i jej decyzje nie podpadały „dalszemu odwołaniu się ani opozycji" i nie potrzebowały żadnego wyższego potwierdzenia. Była to istotna różnica w stosunku do wymogów dekretu o Radzie Stanu Księstwa. Zwłaszcza zbędność uzyskiwania potwierdzenia wyroków wzmacniała znacznie pozycję Delegacji i nadawała jej bardziej sądowy charakter. Zasada ta nabrała trwałego charakteru w stosunku do orzeczeń następnych sądów administracyjnych II instancji.

Z drugiej strony Delegacja wydawała także wyroki zaoczne i wobec tego dopuszczała możliwość wnoszenia przeciwko nim sprzeciwu, stosując w tym względzie przepisy z 19 IX 1810 r., wbrew wyżej wymienionemu art. 5. [87] Zdaniem Delegacji sprawa była sądzona zaocznie wówczas, gdy strona nie podała swojej obrony w terminie lub mimo kilkakrotnego monitowania. Takie sytuacje zdarzały się często ze strony osób prywatnych, np. z powodu zmiany miejsca zamieszkania. Dążąc do dania stronie możliwości obrony, Delegacja uchwaliła w r. 1819, że wezwania do wniesienia rekursów, szczególnie w stosunku do dzierżawców, mogły być ogła-

[83] I RSKP, 59, ss. 629—631.
[84] *Ibid.*, ss. 20—22.
[85] I RSKP, 60, ss. 149—150.
[86] I RSKP, 58, ss. 357—358; I RSKP, 62, ss. 506—508.
[87] I RSKP, 60, ss. 411—417.

szane dodatkowo w gazetach z podaniem terminu. [88] W niektórych przypadkach wynosił on aż 3 miesiące. Po jego upływie brak wiadomości o stronie powodował rozstrzygnięcie w sposób zaoczny. Stosując przepisy z r. 1810 wypełniono lukę w postanowieniu z 20 II 1816 r.

Zapadły wyrok przesyłano wraz z aktami do właściwej komisji rządowej w celu jego wykonania z jednoczesnym powiadomieniem stron. Od wyroków Delegacji stronom służyła prośba o ich uchylenie lub miarkowanie w „drodze łaski" do namiestnika. Korzystały z niej, ale dość rzadko, osoby prywatne. Po dojściu prośby do namiestnika, zwracał się on do Delegacji po opinię. Była ona zazwyczaj zgodna z poprzednim wyrokiem, choć w jednej ze spraw „oddzieliły się zdania członków, ażeby nie tamować drogi łaski, jeżeli powody do tej namiestnik uznać raczy." [89]

W kolejnych wyższych sądach administracyjnych: I i II Radzie Stanu oraz Ogólnym Zebraniu Warszawskich Departamentów, zasady postępowania opierały się na dekrecie z 19 IX 1810 r. i nie ulegały przemianom; z wyjątkiem II Rady Stanu, która, jak już zaznaczono, dopuszczała możliwość samodzielnego popierania sprawy na podstawie przepisów z 20 II 1816 r. Wynikało to z faktu przyjęcia w działalności przez I Radę Stanu przepisów z r. 1810, co ukształtowało kilkudziesięcioletnią praktykę. Przygotowaniem spraw trudniła się Komisja Instrukcyjna (przy Ogólnym Zebraniu — Komisja Przygotowawcza).

Postępowanie przez III Radą Stanu było odmienne. Wpływ na to miała inna struktura nowego sądu i zmieniony sposób przygotowywania spraw. Określono to, choć ogólnie, w ukazie z 5 VI 1861 r. Nie wydano jednak żadnych zasadniczych przepisów proceduralnych. Tylko sporządzona w Radzie instrukcja do załatwienia sporów administracyjnych uzupełniała postanowienia ustawy i wyrażała potrzebę przemian proceduralnych. W oparciu o nią od samego początku, chociaż nieformalnie, zaczęła funkcjonować nowa praktyka. W większym jeszcze stopniu zmierzała ona do korzystania z procedury sądowej, choć poszczególne instytucje procesowe przewidziane dekretem z r. 1810 czy postanowieniem z 20 V 1817 r. były nadal stosowane. Nowości dotyczyły przebiegu czynności przygotowawczych i samej rozprawy. [90]

Ukaz z r. 1861 przewidywał dla strony prywatnej przymus adwokacki (art. 22). Strony musiały korzystać z usług mianowanych przez namiest-

---

[88] I RSKP, 62, ss. 88, 494—497; I RSKP, 63, ss. 19—20.

[89] I RSKP, 62, s. 305. Por. także I RSKP, 61, s. 314; I RSKP, 63, s. 365; OZWDRS, 628, posiedzenie 9 X 1854 r.

[90] Procedurę w III Radzie Stanu przedstawia się w oparciu o treść wydrukowanej instrukcji (KRSW, 6871) po porównaniu jej z protokołami posiedzeń Składu Sądzącego i aktami spraw.

nika obrońców przy Radzie Stanu, a ustanawianych „z pomiędzy obrońców wszelkiego stopnia". Ze strony Skarbu Publicznego występowała zawsze Prokuratoria.

Po uznaniu, że rekurs został wniesiony w terminie, wydział sporny zarządzał wymianę pism procesowych. Odbywała się ona w ilościach dotychczas stosowanych, jednak bez obowiązku składania odpisów do wydziału. Tak więc, jak w procesie cywilnym, strony same dokonywały „komunikacji" obron albo przez woźnych sądowych lub czasami przez urzędników administracyjnych. [91] Terminy natomiast ustalono nowe, jednolite dla obu stron. W ciągu 15 dni od otrzymania rekursu strona musiała ustanowić obrońcę, a następnie w terminie 30 dni złożyć obronę. Dla replikującego wyznaczono czas 15-dniowy, a dla wniesienia dupliki 8-dniowy. Wszystkie terminy były prekluzyjne. O ewentualnym ich przedłużeniu decydował na wniosek strony Skład Sądzący. Nadal przedstawiciele stron mogli przeglądać akta w kancelarii. W toku „instrukcji" dopuszczano możliwość składania przez strony wniosków formalnych pod postacią tzw. podań incydentalnych. Stosowano je w takich kwestiach, jak żądanie prekluzji z powodu nieustanowienia obrońców lub niezłożenia pisma w terminie, usunięcia „przeszkód w instrukcji", uznania jej za ukończoną, uznania skargi za nie podaną, odstąpienia od procesu, o spóźnienie lub niedopuszczalność skargi czy nieważność pozwu. Wnoszono je do wydziału spornego i doręczano obrońcy strony przeciwnej na 3 dni przed posiedzeniem, na którym miała być rozpoznawana kwestia. Sam wydział lub Skład Sądzący decydował o podaniach incydentalnych w zależności od ich charakteru. [92]

Po dokonanej wymianie pism procesowych lub upływie terminu do ich podania tzw. strona „pilniejsza" wzywała przeciwnika na posiedzenie wydziału spornego dla załatwienia „sporów instrukcyjnych". Na tej sesji strony składały swoje pisma wraz z podaniem poniesionych kosztów. Wydział decydował, czy „instrukcja" jest zupełna; jeżeli nie — nakazywał stronom jej uzupełnienie lub sam polecał przeprowadzenie dodatkowych czynności wyjaśniających. To ostatnie miało miejsce najczęściej wówczas, gdy zachodziła potrzeba dodatkowych wyjaśnień ze strony władz administracyjnych. [93] Po uznaniu sprawy za gotową do rozstrzygnięcia, przewodniczący wydziału wyznaczał jednego z członków na referenta

---

[91] Na przykład w jednej ze spraw doręczeń pism dokonywano przez Zarząd Ober-Policmajstra Warszawy. III RSKP, 411, *passim.*

[92] O spóźnieniu i niedopuszczalności skargi bądź nieważności pozwu decydował Skład Sądzący. Możność decydowania o niektórych kwestiach w toku instrukcji przez wydział sporny wzmacniała jego stanowisko w porównaniu z d. Komisją Instrukcyjną i czyniła faktycznym kierownikiem postępowania przygotowawczego.

[93] III RSKP, 430, ss. 28—29.

sprawy. Referent sporządzał pisemną relację sporu wraz z wnioskami co do wyroku, którą przedstawiał na niejawnym posiedzeniu wydziału. Wydział odrębnym pismem opiniował relację i następnie przesyłał je sekretarzowi stanu. Sekretarz wpisywał sprawę na wokandę i z kolei na 3 dni przed wyznaczonym terminem zawiadamiał obrońców o posiedzeniu Składu Sądzącego, z wezwaniem, „aby na audiencji byli obecni”. [94] Wprowadzono więc jako zasadę jawność posiedzeń sądowych i była to najistotniejsza różnica w stosunku do postępowania przed poprzednimi sądami. Przyjęcie jej korzystnie świadczyło o dostrzeganiu przez członków III Rady Stanu przemian w procedurze administracyjno-sądowej, które zachodziły wówczas we Francji. [95] Stwarzało też mocniejsze gwarancje procesowe dla stron, zwłaszcza prywatnych, a tym samym usuwało argumenty przeciwników sądów administracyjnych.

Rozprawę rozpoczynano od stwierdzenia stawiennictwa obrońców stron, same strony również mogły być obecne. Następnie członek Składu Sądzącego, wyznaczony jako sprawozdawca, odczytywał sporządzoną w wydziale relację. Z kolei obrońcy przedstawiali sporządzone wnioski, popierając żądania na piśmie i dołączali dokumenty, przy czym mogli ustnie składać objaśnienia. Przewodniczący mógł też żądać od nich dodatkowych wyjaśnień. Prawo zabrania głosu miał też sekretarz stanu (art. 50 ustawy). Po przeprowadzeniu w ten sposób rozprawy przewodniczący nakazywał obrońcom opuszczenie sali (dawne polskie zarządzenie tzw. „ustępu”) i polecał odczytanie opinii wydziału spornego. Po dyskusji, w trakcie której każdy z członków Składu mógł żądać od referenta wyjaśnień, zarządzano głosowanie od najmłodszego wiekiem sędziego, nad każdym punktem osobno. Wyrok zapadał zwykłą większością głosów i jego sentencja była od razu lub dnia następnego podawana do wiadomości obrońców stron. Redakcją całego wyroku wraz z motywami zajmował się referent sprawy w Składzie Sądzącym, a następnie przedstawiał ją sądowi. Wyroki wydawano w imieniu panującego i nie podlegały one żadnemu potwierdzeniu.

Wyrok zaoczny zapadał wtedy, gdy strona nie podała w terminie swojej obrony lub obrońca nie stawił się na rozprawę. Wyroki zaoczne po orzeczonej prekluzji nie podlegały sprzeciwowi (opozycji).

Obok środków nadzwyczajnych przeciwko wyrokom ocznym przewidzianych dekretem z r. 1810, orzeczenie Składu Sądzącego podkreślało

[94] III RSKP, 415, s. 86.

[95] W Radzie Stanu podnoszono, że „[...] posiedzenia Wydziałów i OZRS we Francji nie są jawne, a jednakże publiczność jest przypuszczana na posiedzenia Składu Sądzącego; uważając że jawność posiedzeń sądowych jest u nas kardynalną sądownictwa zasadą, zdaje się, że można by posiedzenia Składu Sądzącego naszej Rady jawnemi uczynić.” III RSKP, 469, ss. 182—183.

możliwość wnoszenia restytucji — wniosku o wznowienie postępowania według przepisów k.p.c. Dotyczyło to sytuacji, gdy strona prywatna znalazła nowe dokumenty.[96]

Z analizy akt poszczególnych spraw i protokołów posiedzeń Składu Sądzącego można wysnuć wnioski, że postępowanie przed tym sądem prowadzone było dokładnie, wnikliwie i stosunkowo szybko. Sprawy trudne i zawiłe rozpoznawano na kilku kolejnych posiedzeniach, np. w jednym przypadku na sześciu.[97] We wszystkich sporach odbywała się dyskusja nad treścią orzeczenia, wskazująca na dobrą znajomość prawa, a wyroki zapadały często nikłą większością głosów (4:3). Sędziowie zgłaszali też swoje odrębne zdania. Miarą „usądowienia" procedury może być fakt, że członkowie Składu Sądzącego zgłaszali wnioski o wyłączenie ze sprawy w razie zaistnienia powodów przewidzianych art. 378 kodeksu procedury cywilnej.[98]

POSTĘPOWANIE W ROZPOZNAWANIU SPRAW ALLEWIACYJNYCH

Orzekanie w sprawach o ulgi podatkowe przebiegało odmiennie niż w pozostałych sporach administracyjnych. Początki odrębnego postępowania wykształciły się już w Księstwie Warszawskim, o czym wspominano wyżej. W czasach Królestwa konieczność odmienności procedury podkreślano jeszcze wyraźniej, tak w aktach prawnych, jak i w drodze praktyki. Wzięło się to z innego ich traktowania — uważano bowiem, że choć są zaliczane do sądownictwa administracyjnego, to nie powstawały poprzez spór między obywatelem a administracją. Pochodziły z wniosku osoby zainteresowanej, po zaistnieniu okoliczności ściśle ustalonych prawem, a rzeczą sądu po przeprowadzonym dochodzeniu było zweryfikowanie stanu faktycznego z przepisami i orzeczenie o przyznaniu lub odrzuceniu ulgi. Określano je jako sprawy „czysto" administracyjne, a nadanie ulgi, czyli allewiacji uznawano za akt „łaski" ze strony państwa.[99]

Od początku tryb postępowania opierał się na przepisach wydanych w Księstwie: dekrecie z 17 XII 1810 r. i instrukcji z 2 VIII 1809 r. Przepisami szczegółowymi starano się uzupełniać i uściślać ich ogólnikowość po to, aby nie dopuścić do zbyt samowolnej praktyki. Przede wszystkim

[96] III RSKP, 421, ss. 325—330. Skarga restytucyjna była podpisana przez trzech obrońców.

[97] III RSKP, 470, ss. 115, 125. Wcześniej jeszcze dwa razy zajmowano się tą sprawą. *Ibid.*, ss. 61—62, 109—110.

[98] *Ibid.*, ss. 109—110.

[99] ZPA, Wydział Sprawiedliwości, t. XIV, s. 83; ZPA, Wydział Skarbu, t. II, ss. 69—70.

postanowieniem z 3 II 1816 r. przygotowywanie do rozpoznawania spraw allewiacyjnych oddano wydziałom skarbowym przy komisjach wojewódzkich.[100]

Do lat czterdziestych praktyka postępowania przed I instancją była następująca. Osoba dotknięta klęską zwracała się pisemnie do władzy administracyjnej z wnioskiem o przyznanie ulgi. Wydział skarbowy polecał przeprowadzenie czynności wyjaśniających urzędnikom miejscowym, zazwyczaj komisarzom obwodowym.

Brak ściślejszych przepisów przynosił w skutku szereg niedokładności i uchybień w ich przeprowadzaniu. Wytykały to dopiero sądy administracyjne. Zwłaszcza nagminne było wadliwe oszacowywanie, niedokładne ustalanie wysokości strat i biorąca się stąd pobieżność przy sporządzaniu protokołów. W wielu przypadkach źle było prowadzone całe postępowanie.[101]

Sporządzane akta przesyłano do komisji wojewódzkiej, w której zajmował się nimi wydział skarbowy. Wyznaczony urzędnik wydziału dokonywał obliczeń należnej ulgi, następnie sporządzał pisemny referat o stanie sprawy wraz z wnioskiem co do jej rozstrzygnięcia. Głównym jego zadaniem było czuwanie nad interesami Skarbu i niedopuszczanie do nadania allewiacji wbrew przepisom. Stąd też w r. 1818 KRPiS wyjaśniła komisjom wojewódzkim, że przy sprawach allewiacyjnych nie było potrzebne angażowanie obrońcy Prokuratorii popierającego prawa Skarbu, gdyż ten obowiązek spoczywał na wydziale skarbowym.[102] Następnie referat przedstawiano na posiedzeniu sądu, który decydował o przyznaniu lub odrzuceniu ulgi, bądź o uzupełnieniu akt. Decyzje sądów nazywano wyrokami allewiacyjnymi.

Na gruncie art. 10 dekretu z r. 1810 zachowana była praktyka przesyłania wyroków do KRPiS, by mogła ona wnieść odwołanie od niesłusznej decyzji sądu. Była ona też utwierdzona przez art. 26 postanowienia o Delegacji, nakazujący sądom przesyłanie w ciągu 14 dni wydanych wyroków allewiacyjnych do ministra skarbu. Tak sądy, jak i Komisja uważały to za jednoznaczne z prawem do potwierdzania wyroków I instancji.

---

[100] DPKP, t. II, s. 37.

[101] Na przykład w r. 1833 sąd lubelski zwrócił akta komisarzowi obwodu krasnostawskiego i „[...] zarazem zakomunikowawszy mu obronę ze strony Skarbu Publicznego sporządzoną oświadczył, iż z akt w tym sposobie jak są uformowanych, których nie można śledczemi nazwać, sąd wyrokować nie może [...] i komisarz obwodu na koszt jego powtórne śledztwo zarządzić lub stronie poszkodowanej regres za szkody do niej zostawić winien." KWL, 11, posiedzenie 16 VII 1833 r. Podobnie Komisja Instrukcyjna często zwracała uwagę na niewłaściwe prowadzenie śledztw i brak znajomości przepisów u urzędników je prowadzących. Postulowała potrzebę szczegółowego ich unormowania. I RSKP, 478, ss. 293—295, 381—383.

[102] ZPA, Wydział Skarbu, t. II, ss. 69—71.

Wyrok więc był dopiero wykonalny wówczas, gdy Komisja nie wniosła odwołania, o czym powiadamiała sąd administracyjny. Początkowo przedkładano wszystkie wyroki, ale KRPiS zarządzeniem z 17 IV 1829 r. poleciła sądom, by nie przesyłały wyroków odmawiających allewiacji, „a to z powodu, że w sprawach w tym sposobie rozstrzygniętych ze strony Skarbu do działania nic nie pozostaje".[103] Wykonaniem wyroków przyznających allewiację kierowała KRPiS, nakazując odnośnym władzom skarbowym zawieszenie poboru podatków. W r. 1835 Komisja uznała, że wstrzymanie pobierania podatków może nastąpić zaraz po wyroku I instancji, nadającym ulgę bez oczekiwania na jego ostateczne zatwierdzenie.[104]

Brak ujednoliconych i ścisłych przepisów dla postępowania allewiacyjnego, zwłaszcza przy czynnościach wyjaśniających, dawał się odczuwać wyraźnie. Urzędnikom i sądom trudno było korzystać z różnych porozrzucanych aktów prawnych, załatwiających często tylko kwestie wymagające doraźnego rozwiązania. Obowiązujące prawa z czasów Księstwa ulegały z biegiem lat zapomnieniu lub dezaktualizowały się. Wobec pozostawienia po powstaniu listopadowym całości sądownictwa administracyjnego na starych zasadach i braku nadziei na rychłe ukończenie prac projektodawczych, KRPiS wydała w r. 1844 w trybie instrukcji jednolite przepisy postępowania w sprawach allewiacyjnych.[105] Ułożono ją na podstawie obowiązujących i sprawdzonych w praktyce aktów, określając dokładnie fazy i czynności proceduralne. Jej główną zaletą było zebranie, uporządkowanie i uściślenie różnorodnych przepisów, a także wyjaśnienie kwestii niejasnych i wątpliwych. Prowadziła ona jednocześnie do uproszczenia postępowania. W oparciu o instrukcję i wydane później akty szczegółowe orzekano do r. 1867.[106]

UWAGI KOŃCOWE

W krótkim podsumowaniu należy przede wszystkim stwierdzić, że istniały ścisłe powiązania personalne i organizacyjne „sędziów administracyjnych" z administracją aktywną. Próbowano wyodrębnić sądow-

[103] *Ibid.*, ss. 83—85.

[104] *Ibid.*, s. 95.

[105] *Ibid.*, ss. 117—143. Na potrzebę jej wydania wielokrotnie zwracały uwagę Komisja Instrukcyjna i Rada Stanu. I RSKP, 478, ss. 293—295.

[106] Tak wynika z analizy akt sądu lubelskiego i akt II instancji. Ponadto w III Radzie Stanu stwierdzono, że sądy i urzędy nią się posługiwały. III RSKP, 586, ss. 43—50. W wyroku sądy I instancji, umieszczając podstawę prawną przyznania lub odrzucenia allewiacji, nie powoływały się oczywiście na instrukcję, a na przepisy z r. 1810 i r. 1816, RGL, og. 36, ss. 133—150, 157—163, 211—232.

nictwo jedynie w momencie powołania (rady prefekturalne), a następnie, u schyłku omawianego okresu — za czasów działalności III Rady Stanu. W Królestwie sądy administracyjne I instancji były wprost połączone z organami administracji wojewódzkiej (gubernialnej). Nie istniały wówczas żadne przesłanki dla wykształcenia się niezawisłości sędziów administracyjnych, a jednym z ważniejszych argumentów, wysuwanych przez przeciwników tego sądownictwa, był zarzut „orzekania we własnej sprawie".

Jeśli chodzi o zasady postępowania, to mimo korzystania z szeregu instytucji francuskiej procedury cywilnej z r. 1806, były one odmienne. Przede wszystkim dominowała tajność i pisemność rozprawy, brakowało kontradyktoryjności, którą zastąpiła zasada oficjalności i kierownictwa sędziowskiego. Uprawnienia stron procesowych w związku z tym były niewielkie, a istniejące dawały przewagę podmiotom administracji. Decydującą rolę odgrywała tu szybkość postępowania — ze względu na potrzeby administracji. Tym ostatnim też tłumaczono konieczność odformalizowania procedury.

Dopiero w postępowaniu pod Składem Sądzącym III Rady Stanu widoczne są tendencje do „usądowienia" postępowania. Jawność rozprawy stanowi najistotniejszą różnicę w stosunku do dotychczasowej praktyki. Pojawiają się też elementy wolnej rozprawy stron, a także ich równouprawnienie (np. w dziedzinie terminów procesowych). W sądach I instancji, poza mazowieckim, przemiany te jednak nie wystąpiły. Warto też podkreślić, że wyroki sądów administracyjnych w Królestwie nie wymagały potwierdzenia królewskiego, co było istotnym postępem w stosunku do czasów Księstwa. Mimo dość znamiennej ewolucji w postępowaniu przed II instancją, swoista procedura sądowo-administracyjna pozostawała nadal odległa od postępowania przed sądami cywilnymi i nie była w stanie gwarantować stronom realizacji ich żądań.

РЕЗЮМЕ

Административная юстиция эпохи Варшавского княжества и Королевства Польского была разбирательством административными органами, выступающими в качестве судов, дел и споров между гражданами и администрацией (казной), которые нормами права признавались спорными. Все разбираемые ею дела носили финансовый характер. Норм права которые регулировали бы порядок разбирательства в административных судах, в то время еще не было. В I инстанции процедура полностью опиралась на практику отдельных судов и судебную практику II инстанции. С самого начала возникла тенденция к использованию соответствующих институтов французской гражданской процедуры 1806 г., которой сопутствовали ускорение деятельности администрации и уменьшение формализма. Ситуация во II инстанции была лучше, так как все время

действовали нормы права, изданные для Государственного совета Варшавского княжества от 19 IX 1810 г. Некоторые вопросы процедуры нормировал акт о создании Административной делегации и другие акты, относящиеся к деятельности высших административных судов. Тем не менее и в этой инстанции вспомогательную роль играла судебная процедура.

В конечном итоге в течение нескольких десятков лет функционирования административных судов выработалась своеобразная судебно-административная процедура. Что касается ее принципов, то доминировали тайность и письменность разбирательства, отсутствовала состязательность, которая была заменена принципом официальности и судейским руководством. В связи с этим права у процессуальных сторон были небольшие, а в них преобладали субъекты администрации. Решающую роль играла быстрота производства.

Только лишь в производстве перед составом суда III Государственного Совета (1862—1867) наблюдаем значительное приближение к производству перед гражданскими судами: гласность производства, появление элементов свободного разбирательства сторон и их равноправие. Однако в судах I инстанции, кроме мазовецкого, эти изменения не произошли.

Следует также подчеркнуть, что в Варшавском княжестве приговоры административного суда утверждались монархом, а в Королевстве Польском это требование не соблюдалось.

Статья опирается на архивальных, в основном еще не использованных источниках. Прежде всего были использованы протоколы административного люблинского суда 1832—1867 гг., акты административных варшавского и радомского судов. Отсутствие протоколов августовского, плоцкого, радомского судов увеличивает ценность люблинских актов. Что касается II инстанции, то главным материалом для статьи послужили протоколы заседаний очередных высших административных судов, а потом акты отдельных дел. Кроме того, были использованы акты Правительственной комиссии внутренних дел.

RÉSUMÉ

La juridiction administrative de l'époque du Duché de Varsovie et du Royaume de Pologne se limitait à examiner, par les organes administratifs agissant en qualité de tribunaux, des affaires entre le citoyen et l'administration (le fisc), qui, selon les prescriptions, étaient litigieuses. Toutes les affaires examinées par ces organes avaient le caractère fiscal. Dans la période en question, on n'a édité aucune prescription réglant le cours de la procédure dans les tribunaux administratifs. Dans la I[e] instance, la procédure se fondait totalement sur la pratique des cours particulières et la jurisprudence de la II[e] instance. Dès le début, se formait une tendance à mettre à profit des institutions correspondantes de la procédure civile française de 1806 et de les joindre avec les exigences de rapidité et de diminution des formalités dans l'activité de l'administration. Dans la II[e] instance, la situation était d'autant meilleure que les prescriptions pour le Conseil d'Etat du Duché de Varsovie du 19 septembre 1810 obligeaient tout le temps. Certaines questions de procédure étaient aussi réglées par l'acte créant la Délégation Administrative, ainsi que les actes suivants se rapportant aux tribunaux administratifs supérieurs. Néanmoins, dans cette instance aussi, on se servait de la procédure juridique.

Définitivement, durant plusieurs années de fonctionnement, malgré le manque d'uniformité, une procédure spécifique des tribunaux administratifs s'est établie.

Suivant ses principes, les séances étaient secrètes et écrites, l'esprit de contradiction manquant a été remplacé par le principe d'officialisation et de gestion du juge. Par suite, les autorisations des parties de procès étaient peu importantes et celles qui existaient, laissaient aux sujets de l'administration prendre de l'avantage. Per égard aux besoins de l'administration, la rapidité de la procédure jouait un rôle décisif.

Seulement la procédure devant l'Ensemble de Juges du IIIe Conseil d'Etat (1862—1867) rappelle un peu plus celle devant les tribunaux civils. Les séances étaient publiques, on a introduit les éléments de libre procédure des parties et l'égalité des droits de celle-ci. Cependant, sauf la cour mazovienne, dans celles de I^{e} instance ces changements n'ont pas eu lieu.

Il convient de souligner que les sentences des tribunaux administratifs du Duché de Varsovie étaient présentées à la ratification par le monarque; dans le Royaume de Pologne, cette exigence n'était pas appliquée.

L'article se fonde principalement sur les sources d'archives dont la plupart n'était pas jusqu'à présent utilisée. On a mis à profit surtout les procès-verbaux des séances de la cour administrative de Lublin des années 1832—1867 et les actes des cours de Varsovie et de Radom. Le manque complet de procès-verbaux des séances des cours d'Augustów, de Płock et de Radom augmente la valeur des actes de Lublin. S'il s'agit de la IIe instance, le matériel essentiel a été fourni par les procès-verbaux des séances des tribunaux supérieurs administratifs successifs, et ensuite les actes des séances particulières. On a profité aussi des actes de la Commission Gouvernementale des Affaires Intérieures.